

Révision des lois sur le remembrement de biens ruraux en Région wallonne.

*Propositions
d'Inter-Environnement Wallonie.*

(Coordination : Hugues Delvaux)

Mars 2002

1. INTRODUCTION

Le remembrement est **une des grandes opérations d'aménagement du territoire en milieu rural**. Il permet de redessiner entièrement les limites des propriétés et exploitations, de remodeler le paysage et de procéder à un large éventail de travaux. C'est un **outil extrêmement puissant** et son impact sur l'environnement ne peut être ignoré.

La loi du 22 juillet 1970, organisant le remembrement légal des biens ruraux, répondait aux besoins d'une agriculture productiviste en pleine expansion. Malgré le contexte actuel différent, le remembrement n'a cependant guère évolué: les **facteurs environnementaux sont généralement relégués au second plan**.

Sous peine de devenir obsolète, le remembrement doit être un instrument de planification en faveur de l'agriculture, de la nature et du paysage. Il **doit évoluer en une opération d'aménagement intégré ayant des objectifs plus larges**, mieux en rapport avec l'évolution de la politique agricole, la prise de conscience écologique et la sauvegarde du paysage. Le présent document rassemble une série de propositions dans ce sens.

2. LE REMEMBREMENT DANS LE CONTEXTE ACTUEL

Depuis le lancement des activités de remembrement, force est de constater que le système fonctionne et qu'il produit des résultats, mais à quels prix?

Le remembrement comme on l'a fait jusqu'à présent est moins adapté que jamais à la situation et au monde actuels pour diverses raisons.

La dégradation de l'environnement, et de la nature en particulier, est à souligner. Les problèmes de perte de biodiversité, d'altération des paysages, les atteintes au milieu, les pollutions, etc. s'accumulent¹.

Le monde agricole a changé. Depuis l'adoption de la loi sur le remembrement légal des biens ruraux de 1970, l'agriculture a subi de profonds bouleversements liés aux réformes successives de la politique agricole commune (PAC) et aux accords du GATT, à la forte diminution de la main d'œuvre, aux changements des habitudes alimentaires; à la demande de produits de qualité, aux progrès techniques et scientifiques, etc.

Les fonctions environnementales sont appelées à se développer et l'agriculteur est convié à jouer un rôle plus important dans ce secteur. Or, en rejetant tous les objectifs autres que ceux de production ou de restructuration, le remembrement actuel contribuera à terme à accélérer la déprise agricole au lieu de la contrer.

De plus, l'Union européenne envisage la réforme de la Politique Agricole Commune (PAC) d'une part, en renforçant la politique de développement rural et d'autre part, en prenant en compte

¹ Les impacts négatifs sont nombreux:

- le remembrement est responsable de la banalisation, du lissage des campagnes;
- la trace des chemins et sentiers est bouleversée et banalisée: suppression de nombreux sentiers, redressement et bétonnage des chemins, quadrillage des campagnes « à l'américaine »;
- il conduit à la disparition des éléments structuraux du paysage;
- jusqu'il y a peu, il a mené à la dégradation des sites de très grande valeur biologique;
- les éléments moyens, constitutifs du réseau écologique, du maillage sont très souvent éliminés; etc.

l'environnement et le social. Ces orientations de développement deviennent des éléments clés qui ne peuvent être écartés de la discussion sur la révision de la législation.

Le monde rural a lui aussi changé. La croissance de la population rurale suite à l'exode urbain a rompu l'équilibre traditionnel des villages; les mentalités et les besoins des habitants du milieu rural ont fortement évolué; les exigences vis-à-vis d'un cadre de vie de qualité, de zones récréatives, de loisirs, etc. sont plus fortes.

On assiste à une expansion du tourisme rural. Mais lissées, les campagnes sont dépourvues de toute valeur paysagère, biologique ou écologique. Le remembrement actuel ne crée pas un environnement de qualité favorable au développement du tourisme rural.

La problématique du remembrement doit être resituée dans un contexte plus global, qui déborde largement du seul domaine de l'agriculture. La conscientisation des fonctionnaires de l'Office Wallon de Développement Rural (OWDR) à certains aspects de l'environnement devient petit à petit une réalité et il importe de leur donner des instruments adéquats. **La révision complète de la loi² en serait, sans aucun doute, le meilleur moyen.**

3. PROPOSITIONS

3.1. GENERALITES

Les 3 lois (22 juillet 1970, 12 juillet 1976 et 10 janvier 1978) doivent être entièrement revues et remplacées par un seul décret, et non par des arrêtés.

La refonte des lois doit notamment tenir compte de l'évolution récente dans le domaine de l'agriculture, des changements profonds des mentalités, des aspirations et des besoins du monde rural, et des connaissances actuelles en matière de conservation de la nature et de préservation des paysages.

La notion même de remembrement rural doit être remplacée par le concept "d'aménagement intégré de l'espace rural". Dans cette optique, le remembrement des terres agricoles, même s'il reste important, ne constitue plus qu'un volet de l'aménagement prévu.

Le caractère multifonctionnel de ce concept exige la collaboration de toutes les administrations concernées et l'installation d'une procédure de concertation³. Pour obtenir un outil efficace, il sera nécessaire de dépasser les conflits d'intérêts et d'influence. Le contrôle des opérations devra être réalisé par des représentants de la DGA, de la DGATLP (Division de l'aménagement et de l'urbanisme - Direction de l'aménagement actif - et la Division du Patrimoine), de la DGRNE (Division de la Nature et des Forêts) et du CGT (Commissariat général au tourisme).

² Les législations des pays ou régions voisins (Pays-Bas, France, Allemagne et Flandre) sont, à cet égard, particulièrement intéressantes. La problématique de l'environnement y est centrale, elle est même en voie de supplanter les aspects agricoles.

³ La démarche de la Fondation Rurale de Wallonie, initiée dans le cadre son projet de société pour le monde rural wallon, constitue une initiative intéressante même si elle doit encore se traduire en actes concrets.

3.2. MISSIONS DE L'OWDR

La révision des lois exigera une **redéfinition de l'objet social et des missions imparties à l'OWDR**. A cet égard, le statut d'**organisme parastatal** lui permettrait de développer davantage ses missions de manière transversale⁴.

Parallèlement, la protection de l'environnement doit devenir une des tâches prioritaires. La conservation de la nature (notamment dans le cadre de Natura 2000) et la protection des paysages, la promotion du tourisme rural, la recherche et le développement de nouvelles activités pour les agriculteurs devront faire partie des priorités de l'OWDR.

Les cultivateurs voient dans le respect de l'environnement une contrainte de temps, une perte d'argent⁵. La révision des lois sur le remembrement doit mener à une relecture et à une redéfinition des fonctions des agriculteurs ainsi qu'à une recherche de nouvelles activités. L'OWDR a un rôle particulier à jouer dans ce sens.

3.3. ANALYSE ET COMMENTAIRES DE LA PROCEDURE ACTUELLE

3.3.1. Préambule – Déroulement des opérations d'après la loi du 22 juillet 1970

Une opération de remembrement comporte habituellement deux phases bien distinctes.

La première d'entre elles - la phase préalable – consiste en une série de démarches afin d'établir l'utilité ou non du remembrement projeté. Le périmètre de remembrement est délimité, la liste des propriétaires et exploitants est dressée, le plan d'évaluation des sites est élaboré⁶ et le parcellaire est délimité. Tous ces documents sont soumis à enquête publique. A la fin de cette phase, si le remembrement est déclaré utile, un comité de remembrement ainsi qu'une commission consultative sont mis en place. La première structure est l'organe de décision et de délibération « souverain » du remembrement tandis que la commission consultative est chargée, comme son nom l'indique, de remettre avis sur les décisions du comité de remembrement.

La seconde phase est l'exécution du remembrement proprement dite sous l'égide du comité; l'OWDR agissant en soutien technique et administratif. Au cours de cette phase, le comité de remembrement établit le classement des terres⁷, fait procéder au bornage du périmètre, et enfin dresse le plan de relotissement en exploitation et en propriété. Finalement, après l'exécution du relotissement et des autres travaux connexes (voiries, drainages, etc.), le

⁴ L'expertise de l'OWDR notamment en matière cartographique et géomatique pourrait rendre de précieux services aux administrations de la Région Wallonne. A titre d'exemple, la Division de la Nature et des Forêts rencontre d'énormes difficultés dans la désignation et la cartographie des sites Natura 2000. Une collaboration pourrait accélérer et faciliter la procédure.

⁵ Leur critique porte sur les charges liées à l'entretien des parcelles, l'augmentation de l'ombrage, l'apparition de nuisibles, etc.

⁶ Le plan d'évaluation des sites est obligatoire et réalisé par un bureau d'étude agréé. Il est subventionné à 100 % par la Région Wallonne. Il inventorie et évalue les éléments remarquables du périmètre en fonction de trois critères: écologique, paysager et agricole. L'évaluation porte tant sur l'élément lui-même que sur son insertion dans le paysage et les équilibres naturels. Chaque élément est coté de 1 à 5 pour chaque critère.

⁷ Il est basé sur la détermination de la valeur culturelle et d'exploitation. La valeur culturelle représente le potentiel naturel de production défini par les caractéristiques internes du sol (origine géologique, texture, charge, etc.) tandis que la valeur d'exploitation est fonction d'éléments externes tels que la pente, l'accessibilité, le microrelief, ... Le classement des terres débouche sur la détermination de l'apport en points de chaque intéressé (exploitants et propriétaires).

comité peut faire dresser et réaliser un plan d'aménagement des sites⁸. L'ensemble des opérations techniques du remembrement se termine par le bornage définitif des nouvelles parcelles et la passation du premier acte de remembrement qui fixe la date de prise de possession des nouveaux lots. Les comptes financiers des intéressés sont établis et clôturés par la signature de l'acte complémentaire de remembrement. La dissolution du comité de remembrement marque la fin du remembrement.

3.3.2. La phase préalable

Cette phase concentre tous les enjeux du remembrement. Tout le travail d'inventaire, d'analyse des sols, d'estimation de la valeur agricole des terrains, est réalisé à ce moment. C'est durant cette période - qui peut durer deux ou trois années – que le patrimoine naturel et paysager est le plus malmené. Plusieurs faiblesses inhérentes au système permettent d'expliquer cela :

- L'agriculteur, par les contacts qu'il nourrit avec le géomètre, le pédologue et l'OWDR et par les plans en élaboration qu'il consulte, est amené à connaître les pénalités de son terrain, c'est-à-dire ce qui dévalorise son capital (essentiellement les éléments constitutifs du maillage écologique tels haies, bosquets, alignements d'arbres, mares, zones humides, etc.). Et il a tout le loisir de supprimer ce qui l'handicape avant le début de l'enquête publique. Ce n'est qu'au terme de la phase préalable – correspondant à la parution de l'arrêté reconnaissant l'utilité du remembrement – qu'une protection efficace est donnée aux lieux⁹. Pour éviter de telles pratiques, **il conviendrait de geler tout acte, quelque soit sa nature, dès le début de la procédure.**
- La phase d'évaluation (PES) est sous-traitée à un bureau spécialisé. Selon les affinités du sous-traitant, les cotes affectées aux éléments constitutifs du paysage (tels que les arbres isolés, les haies ou les bandes boisées) varient. Une certaine subjectivité est présente puisque le sous-traitant réalise sa propre échelle de valeur de cotation, variable selon l'endroit où le périmètre de remembrement est situé (les éléments du paysage seront cotés tout à fait différemment en Hesbaye, en Famenne ou dans les Ardennes¹⁰). Il y aurait donc lieu de **revoir les critères d'évaluation en les pondérant en fonction de la situation du périmètre de remembrement** (c'est à dire par région naturelle) **et des potentialités de restauration à court terme du milieu.**
- Ni le comité de remembrement, ni la commission consultative ne sont amenés à se prononcer sur le plan d'évaluation des sites (PES). Ce document ne représente pour eux qu'une source d'information. Dans les faits, **les recommandations du PES ne sont guère prises en compte lors de la phase de redistribution des terres.** La population est, par contre, amenée à examiner le PES lors de l'enquête publique mais elle ne connaît rien de l'échange des terres, véritable enjeu du remembrement.

⁸ Le plan d'aménagement des sites n'est pas obligatoire et ne concerne que des travaux de plantations à vocation paysagère et/ou environnementale.

⁹ A partir du moment où l'agriculteur reçoit un avis notifié du dépôt des documents à la commune, aucun travail exécuté en violation des dispositions de la législation sur l'aménagement du territoire ou celles du code rural, ne peut mener à l'attribution d'une plus-value.

¹⁰ Dans les deux derniers cas, ces éléments passeront davantage inaperçus en raison de la « richesse » de ces régions.

- La commission consultative, composée de personnes du terroir, connaît les sites intéressants mais ne peut rien décider. Par contre, **le comité de remembrement¹¹ n'a qu'une connaissance relative du terrain mais a le pouvoir de décision**. Il pourrait demander l'application du PES à certains endroits mais comment prendre et faire appliquer sur le terrain une décision prise en chambre, sur carte et sans bien connaître les lieux ?
- **Le comité de remembrement ne compte aucun représentant « environnemental »** : la Division de la nature et des forêts n'y est pas représentée de même que les associations de protection de la nature. Cantonnées dans leur rôle consultatif, ces représentants n'ont parfois d'autres choix que de miser sur la spéculation foncière c'est-à-dire acheter des terrains, quels qu'ils soient, dans de futurs périmètres de remembrement, afin de pouvoir participer à l'échange de parcelles et récupérer des terres de grande valeur écologique ou paysagère.
- La Commission royale des monuments, sites et fouilles et la Division de la nature et des forêts donnent un avis sur différents éléments des dossiers de remembrement. Mais leur avis n'est que consultatif et, parfois, ils ne reçoivent pas tous les éléments pour le formuler.
- Le remembrement rural en Wallonie n'est actuellement **pas soumis à évaluation des incidences sur l'environnement** (décret du 11 septembre 1985 et AERW du 31 octobre 1991) alors qu'il est inscrit dans l'annexe II de la directive 97/11/CE du 3 mars 1997¹². Une telle procédure **permettrait pourtant d'identifier clairement tous les enjeux avant la mise en œuvre des projets et de soumettre ceux-ci à débat citoyen**. La réalisation d'un remembrement suppose, en effet, un important effort d'information et de sensibilisation de l'ensemble de la population (agricole et non agricole), en amont de la procédure.

Au vu de ce qui précède, **la phase préparatoire doit devenir centrale** et conduire à l'élaboration de plans d'aménagement qui sont arrêtés avant la réattribution des terres et s'imposent aux propriétaires et exploitants. Ainsi, plutôt qu'aménager quelques éléments isolés suite au relotissement, les parcelles agricoles seraient intégrées aux éléments biologiques de grande valeur maintenus ou implantés.

La création d'un outil de planification intégrée – le plan de paysage - pourrait permettre de concrétiser les nouveaux objectifs du remembrement¹³ (voir plus loin).

3.3.3. La phase d'exécution

a. Classement des éléments écologiques et paysagers

La « valeur » des éléments écologiques et paysagers (bosquets, haies, alignements, arbres isolés, etc.) n'est pas prise en compte dans l'évaluation des terres échangées lors du

¹¹ Le comité de remembrement reprend uniquement des personnes indépendantes qui ne peuvent avoir aucun lien avec des personnes situées dans le périmètre.

¹² modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. Remarque: en raison de sa spécificité, le remembrement ne cadre cependant pas avec le schéma général des études d'incidences tel que prévu dans le décret du 11 septembre 1985.

¹³ FROMENT A. et MELIN E. (1997) « Le remembrement et l'environnement ». Programme de formation à l'attention des agents de l'Office Wallon de Développement Rural, Liège, Ulg – G.I.R.E.A.

remembrement. Lors du classement des terres, ces éléments dévalorisent les parcelles et les agriculteurs procèdent très souvent à leur élimination dès les premières phases du remembrement. De même, lors de la réorganisation du parcellaire proprement dit, les propriétaires et exploitants sont aussi tentés de se débarrasser de ces éléments pour faciliter l'exploitation de terrains contigus ou pour récupérer leur bois d'œuvre et de chauffage.

Le classement des terres sur base de la seule valeur vénale est clairement inadapté. Ce système doit être revu. Il faut pouvoir attribuer une valeur positive à ces éléments c'est-à-dire donner une plus-value aux terrains possédant des arbres isolés, bordés de haies, aux zones humides, aux alignements d'arbres, etc.

Pour éviter les effets pervers décrits ci-dessus, une initiative française mérite une certaine attention. Il s'agit de la **bourse aux arbres**. Le principe ? Intégrer les arbres dans la procédure d'aménagement en leur attribuant une valeur d'échange. Chaque propriétaire reçoit pour les arbres qu'il va céder une compensation, à condition bien évidemment de les laisser en place. Les nouveaux propriétaires doivent également conserver les arbres reçus, qu'ils résultent d'un simple échange ou d'une compensation.

Il s'agit d'une démarche volontaire. Si la décision de créer une bourse aux arbres incombe à la commune, chaque propriétaire est libre ou non d'y adhérer. Peu formalisée, elle a le mérite de s'adapter au contexte local, de telle sorte qu'il n'existe pas de bourses aux arbres «type » mais plusieurs variantes autour d'un principe commun: l'échange à l'amiable ou négocié.

La première étape est l'inventaire au cours duquel les « apports » de chaque propriétaires sont évalués. Les arbres et haies sont ensuite attribués à leurs nouveaux propriétaires au gré des partages de terres, lors de la phase d'aménagement foncier proprement dite. Au terme de l'échange, la différence entre la valeur en bois « gagné » et « perdu » est réalisée ; l'objectif étant d'arriver à un « compte arbre » équilibré pour tous.

Un fonds commun est ainsi créé, alimenté par tous les arbres (à conserver ou à abattre) qui changent de propriétaire. Le propriétaire d'un compte déficitaire reçoit une compensation soit en nature, soit monétaire tandis que le détenteur d'un compte bénéficiaire reverse son bénéfice sous forme monétaire au « pot commun ».

Le système a malgré tout ces limites. Ainsi, il s'écoule généralement 3 à 5 ans entre l'inventaire des arbres et leurs échanges. Ce délai favorise des coupes dérobées et nécessite de réviser l'inventaire avant le démarrage proprement dit de la bourse. Il n'est pas fait systématiquement appel à un expert pour l'inventaire initial et l'appréciation des arbres. On peut aussi regretter que la valeur d'une haie soit calculée sur la seule valeur marchande des arbres. Cette approche occulte les fonctions non productives des haies et arbres. De même, elle ne s'applique pas aux haies arbustives. La démarche doit donc évoluer...mais constitue certainement une piste intéressante.

b. Outils fonciers

Deux types de prélèvement de terres favorables au maintien ou au développement de la biodiversité et des paysages sont envisageables:

- le **droit de préemption**, attribué à l'OWDR, lors de la vente de biens ruraux, est prévu uniquement dans le but de contribuer à l'amélioration des structures agraires. La "banque foncière" ainsi constituée, est un des éléments clés dans la

diversification des objectifs d'aménagement. Il faut **réinscrire le droit de préemption dans un but d'aménagement rural** (conservation de la nature, paysage et bien sûr de soutien à l'activité agricole proprement dite) **et diversifier les possibilités d'utilisation**.

Par ailleurs, la possibilité de cession de ces biens (propriété ou occupation) devrait être étendue, outre au comité de remembrement, à la Région wallonne, aux communes, aux associations, à des personnes morales, etc.

L'OWDR ne fait pas souvent usage de son droit de préemption. Le motif invoqué est l'insuffisance de moyens financiers. Vu l'importance minime des achats à réaliser par rapport au coût global de remembrement, il faut conclure qu'il s'agit plus d'une option politique¹⁴. Aussi longtemps qu'une dotation spécifique n'aura pas été effectivement mise en place, tout réaménagement doit être interdit.

- la **ponction**: il faut également **étendre le système des emprises destinées aux ouvrages collectifs**, comme c'est le cas en Flandre, aux Pays-Bas,... Les emprises seraient réalisées dans des objectifs d'intérêt général, mais aussi de protection de la nature, des paysages,... Les bénéficiaires pourraient être la Région wallonne, les communes, mouvements de protection de l'environnement, les autres administrations, etc. (auxquels le droit de propriété ou d'occupation des biens pourrait être octroyé). La ponction devrait atteindre 5% minimum de la superficie reprise dans le périmètre d'aménagement. En Allemagne, une étude détaillée a évalué le besoin en surface protégée ou dirigée entre 9 et 14,4% de la superficie totale!

3.3.4. Travaux connexes et aménagements écologiques

Les travaux connexes du remembrement responsables de dégradations sont divers. Il peut s'agir d'opérations de drainage dans des zones d'intérêt biologique (les zones humides surtout), de rectifications de cours d'eau, de curages, d'élimination des haies, d'arbres isolés, et d'alignements d'arbres ; d'arasement des talus, de comblement de chemins et de sentiers encaissés, de comblement des mares, etc.

Il existe néanmoins des techniques et des méthodes de génie écologique qui permettent de procéder à des aménagements respectueux de l'environnement. L'OWDR devrait s'informer sur ces procédés de manière à développer et acquérir un savoir-faire en cette matière.

Une des tâches prioritaires est de maintenir, de développer voire de restaurer le réseau écologique, c'est-à-dire les éléments constitutifs du paysage (haies, alignements d'arbres, bords des champs, etc.). L'aménagement intégré de l'espace rural doit en tirer parti, en concordance notamment avec le programme de la Région Wallonne¹⁵ mis en place lors de l'Année Européenne de la Conservation de la Nature en 1995.

¹⁴ En 2000, l'OWDR a acheté 1,44 ha de terres pour un montant de 6 924,29 € En regard des 977 224,31 € consacrés aux voiries agricoles, cela fait bien peu !

¹⁵ Il s'agit d'une campagne d'action et de sensibilisation ("La nature sort de sa réserve") dont l'objectif est de promouvoir la nature, non pas seulement au sein d'espaces strictement protégés, mais bien sur l'ensemble du territoire.

Parmi les différentes mesures envisageables, certaines méritent une attention particulière:

- L'aménagement rural doit permettre le rachat de parcelles boisées situées dans les fonds de vallée et les zones humides. On assiste en effet à un reboisement extrême de ces biotopes particuliers. Les propriétaires de ces parcelles recevront en échange des terrains plus accessibles et de meilleure qualité.
Dans le même ordre d'idée, il conviendrait d'interdire le drainage des zones humides.
- Les campagnes de reboisement des terres agricoles, lorsqu'elles se justifient¹⁶, devraient être adaptées à la réalité locale (notamment essences indigènes) et aux besoins. Il faut éviter toute plantation inconsidérée ou anarchique.
- Le remembrement forestier, qui commence à se développer, est un problème épineux. Il faut éviter le processus de banalisation des forêts comme on l'a vu dans les campagnes. La richesse du patrimoine forestier est lié aussi à sa diversité. Il convient de prendre des mesures de conservation favorables au maintien et au développement de cette richesse: veiller à la diversité spécifique, maintenir des mélanges, permettre les régénérations naturelles, favoriser les peuplements inscrits dans une logique de développement durable, maintenir les écosystèmes marginaux, rares ou particuliers, adapter les essences au milieu et au sol, valoriser et étendre les clairières et lisières, créer des chemins de randonnées, etc.
- Permettre la création de réserves naturelles, de zones protégées dans un périmètre à aménager. Autoriser les associations de protection de la nature à acquérir des terrains dans les territoires à remembrer.
- Mettre en place un système de réaménagement de sites afin de compenser les dégradations du milieu causées par les remembrements antérieurs. Il ne concernerait plus le remembrement agricole; il consisterait en la renaturation des zones dégradées, à la restructuration des paysages,...
- Permettre le transfert des oublis de succession à l'administration communale, à la région, aux associations d'environnement pour qu'elles en fassent usage dans un objectif de conservation de la nature, ou bien incorporés dans la banque foncière. De la même manière permettre le transfert des terres reconnues inaptes à l'agriculture lors du classement des terres agricoles, à l'administration communale, à la région, aux associations d'environnement pour qu'elles en fassent usage dans un objectif de conservation de la nature, ou bien incorporés dans la banque foncière.

3.3.5. Articulation avec d'autres législations

La politique de remembrement rural doit être en cohérence avec les autres législations environnementales. L'aménagement intégré de l'espace rural veillera à respecter les réserves naturelles agréées ou domaniales, les sites « Natura 2000 », les zones de protection spéciale, les zones humides d'intérêt biologique et tout autre périmètre de grande valeur biologique ou paysagère, les zones de captage, etc.

Pour les sites présentant un intérêt écologique et, particulièrement pour ceux sous statut 'Natura 2000', le remembrement doit envisager, notamment dans le cadre des grands travaux

¹⁶ Il faut éviter les alignement de peupliers...

d'infrastructures, des **mécanismes compensatoires dans l'esprit de l'article 6 de la directive Habitats (92/43/CEE)**¹⁷. Il importe d'évaluer les solutions de remplacement à la lumière des objectifs de conservation du site. Dans le cas des grands travaux, en l'absence de solutions de remplacement, le projet devrait être justifié par l'existence de « raisons impératives d'intérêt public majeur ».

Dans le même ordre d'idée, elle doit permettre **d'intégrer et de promouvoir des politiques ou programmes pris dans d'autres domaines**, comme les mesures agri-environnementales, la mise en place du réseau écologique, les programmes communaux de développement de la nature, les jachères « faune sauvage », etc.

Le réaménagement doit aussi interdire toute pratique contraire aux préoccupations d'intérêt plus général. En matière d'inondation, par exemple, il convient d'empêcher tout travail de génie qui transforme de petits rus tranquilles en redoutables torrents¹⁸.

3.3.6. Suivi et évaluation

La situation après le remembrement: à quoi bon décider de préserver des haies, des zones humides, etc. si dès la signature de l'acte de remembrement, les cultivateurs entreprennent de les supprimer. Le décret doit édicter un système de protection des éléments écologiques ou paysagers décidés lors du réaménagement et de lourdes pénalités en cas d'infraction.

L'entretien des (ré)aménagements écologiques devrait être budgétisé dès le début des opérations de remembrement. Ce suivi a, en effet, un coût non négligeable qui peut être un frein à la sauvegarde de ces structures par l'exploitant. De manière générale, il faut **accroître les passerelles avec les outils de subsidiation mis en place par la Région Wallonne**.

Dans ce cadre également, le décret doit veiller à mettre en place un organe pour assurer le suivi des opérations de réaménagement du territoire rural. On éviterait ainsi les risques de dégradation ou de désordre postérieurs aux actes de remembrements. Cette **nouvelle mission d'évaluation et de contrôle permanents** devrait être confiée à une autre instance que l'OWDR.

Il faut aussi veiller à mettre en place un organe qui s'occuperait de sensibiliser, d'informer et de former les agriculteurs sur les aspects de conservation de la nature, de maintien des structures paysagères et d'environnement rural en général.

3.4. VERS UN REMEMBREMENT-ENVIRONNEMENT¹⁹...

Comme nous venons de le voir, les mesures en faveur de l'environnement prises ces dernières années dans le cadre du remembrement en Région Wallonne se sont toujours inscrites dans une procédure d'aménagement à caractère strictement agricole.

¹⁷ Voir à ce sujet le document de la Commission Européenne paru en 2000 et intitulé « Gérer les sites Natura 2000 – Les dispositions de l'article 6 de la directive Habitats (92/43/CEE) ».

¹⁸ De même, des drainages exagérés, des fossés profonds et lisses le long des voiries de réaménagement rural ne peuvent être envisagés car, plutôt que de constituer des réservoirs tampons, ils se comportent en évacuateurs rapides...

¹⁹ FROMENT A. et MELIN E. (1997) « Le remembrement et l'environnement ». Programme de formation à l'attention des agents de l'Office Wallon de Développement Rural, Liège, Ulg – G.I.R.E.A.
HENRARD G. (2001) « Contribution méthodologique à la mise au point d'une étude d'impact sur l'environnement dans le cadre du remembrement légal des biens ruraux ». Mémoire de fin d'études, UCL.

Or, le remembrement est, sans conteste, une opportunité d'accompagner plus efficacement l'évolution de l'agriculture vers une "agriculture durable". Cela suppose notamment que la production agricole s'effectue en meilleure harmonie avec son environnement naturel, c'est-à-dire dans le respect de la qualité des ressources naturelles ainsi que dans la protection et le développement des équilibres écologiques²⁰.

Dans l'éventualité d'une réforme des lois sur le remembrement, nous passerons en revue ci-dessous les alternatives possibles à la procédure actuelle.

3.4.1. Plan de paysage

Un modèle de développement rural intégré de l'espace rural ne peut être envisagé que par la mise au point d'un **instrument de planification efficace**. Cet outil est le « **plan de paysage** ». Dans ce cadre, le remembrement ferait ainsi l'objet d'une étude préliminaire d'opportunité faisant apparaître les lacunes et les exigences agraires, paysagères, biologiques et de loisirs, et définissant, préalablement au remaniement parcellaire, les éléments qu'il convient de protéger ou d'aménager dans la perspective d'un développement équilibré et durable du territoire rural.

Il comporterait **trois étapes** : inventaire et évaluation, plan de structure, aménagement et gestion. Il serait réalisé durant la phase préalable.

1^{ère} étape: Inventaire et évaluation

Cette première étape vise à éclairer la décision des responsables de l'aménagement. Elle informe le public et l'invite à s'exprimer sur le projet. Elle requiert:

- l'information préalable et la consultation de la population sur les intentions d'aménagements. Les remarques, souhaits, desideratas de la population sont rassemblés;
- le plan d'évaluation des sites (PES) est conservé. Il consiste en l'inventaire détaillé de tous les éléments de sites et à l'évaluation des rôles qu'ils jouent au point de vue écologique, paysager²¹ et agricole. Il délimite le périmètre. L'étude générale du territoire doit déboucher sur des propositions succinctes d'aménagement;
- la confrontation des différents éléments amène à juger de l'opportunité de l'aménagement intégré de l'espace rural.

2^{ème} étape : Schéma directeur

Son objectif est de jeter les bases d'un développement cohérent du territoire sous forme de directives globales et de propositions d'aménagement pour les différents domaines concernés, en considérant le long terme. Il doit envisager les perspectives d'évolution, déterminer les contraintes à prendre en considération et le profil souhaitable du territoire à la fin du remembrement. Toutes les opérations de remembrement effectuées par la suite devront être conformes avec les lignes directrices dans ce schéma.

²⁰ Par ailleurs, l'agriculture durable passe aussi par l'amélioration des conditions de bien-être, au travers de la qualité du cadre de vie (paysage, éléments culturels) et des possibilités de loisirs (promenade, pêche,...).

²¹ A ce sujet, l'étude des paysages réalisée par l'ADESA, pour le compte de la DGTALP, couvre déjà une bonne partie des plans de secteur et identifie les sites d'intérêts paysagers.

3^{ème} étape : Plan d'exécution

Il s'agit de l'étape la plus importante du remembrement au cours de laquelle les différents projets imaginés dans le schéma directeur sont intégrés les uns aux autres. L'objectif de cette phase est de hiérarchiser les projets les uns par rapport aux autres (c'est-à-dire de leur donner un ordre de priorité), de soulever les incompatibilités entre ceux-ci et d'éventuellement dégager des solutions.

Enquête publique et approbation du Gouvernement Wallon

Le plan de paysage, le projet de périmètre, la liste des propriétaires et exploitants ainsi que le plan des parcelles à remembrer est soumis à enquête publique. Sur base des réclamations et des observations, des modifications peuvent être apportées au plan de paysage.

Les documents ci-dessus ainsi que le résultat de l'enquête publique sont présentés par l'OWDR au Gouvernement Wallon qui approuve la projet et fixe le périmètre définitif. C'est donc bien l'avis de l'ensemble des Ministres qui est sollicité – et non plus seulement le Ministre de l'Agriculture – puisque le projet concerne désormais aussi les autres fonctions de l'espace rural.

Remarques

- La durée de préparation du plan de paysage doit être limitée pour lui garder toute sa pertinence. En effet, en cas de délai trop important, certains projets, lorsqu'ils arriveront en phase d'exécution, ne seront plus appropriés et perdront tout intérêt.
- La préparation d'un tel plan permet de coordonner les différentes politiques existantes mais également d'intégrer et de promouvoir des programmes pris dans d'autres domaines (voir point 3.3.5).
- La prise en compte, le plus tôt possible, des différentes fonctions de l'espace rural permet d'éviter un gaspillage de temps et d'argent. Cela permet aussi de tenir compte des besoins, d'affiner au mieux le périmètre et d'optimiser les réalisations.

3.4.2. Organes de pilotage

La phase préparatoire est supervisée par un **Comité de Coordination** qui est mis en place à cet effet. Il agit en étroite collaboration avec tous les intervenants et usagers possibles. Il aurait pour mission de préparer les enquêtes, les plans et le dossier ainsi que de confier les études.

Il est différent du Comité de remembrement et de la Commission consultative et est constitué de représentants:

- de la DGA;
- de la DGATLP (Aménagement + Patrimoine);
- de la DGRNE (écologiste + paysagiste);
- du CGT (Tourisme);
- de l'OWDR;
- d'associations locales d'environnement;
- des autorités locales.

Le **Comité de remembrement doit être élargi**: un représentant de la DGRNE et du milieu associatif doivent y siéger. La composition de la Commission consultative doit être revue dans ce sens également.

3.4.3. Phase d'exécution

Le plan de paysage, réalisé préalablement au relotissement, permet de prévoir dès le départ les surfaces qui seront réservées aux aménagements. Ces derniers constituent les limites obligées dans lesquelles s'inscrira le nouveau parcellaire.

Le projet final de remembrement est donc constitué du nouveau parcellaire inséré dans la trame des aménagements prévus par le plan de paysage. Il respecte les directives émises dans le schéma directeur et correspond à l'image finale souhaitée du remembrement.

3.4.4. Plan d'aménagement et de gestion

Le plan d'aménagement et de gestion est réalisé à la fin de la procédure étant donné que tous les facteurs d'aménagement ne sont pas encore connus au départ, lors de l'élaboration du plan de paysage.

Il reprend les modalités techniques de réalisation des différents aménagements prévus par le plan de paysage: dimensionnement et emplacement exacts, emprise nécessaire, tracé des voiries, des chemins de promenade et de liaison, choix des espèces à planter, etc. Il rassemble également une estimation des coûts des différents travaux, l'identité de l'auteur de projet et du gestionnaire ainsi que les modalités de gestion.

3.4.5. Etude des incidences sur l'environnement

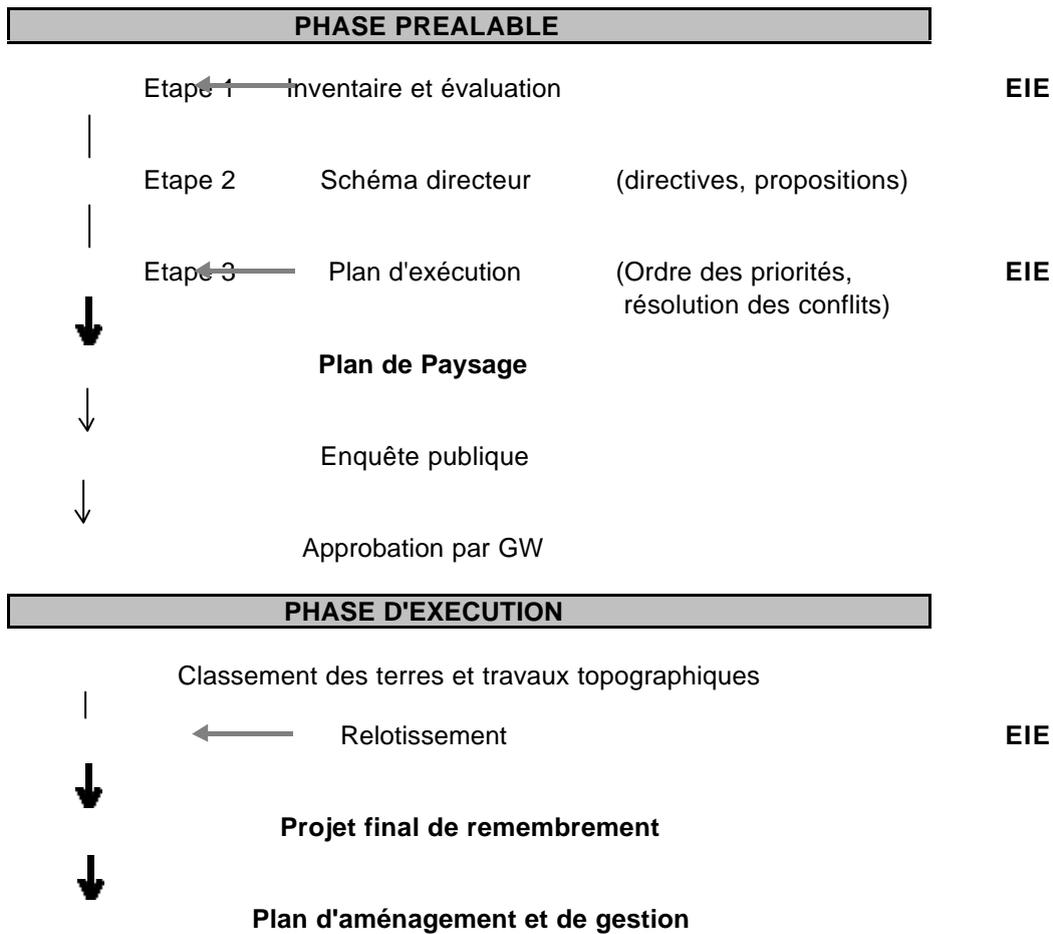
Nous avons mentionné plus haut que le remembrement ne cadre pas avec le schéma général des études d'incidences sur l'environnement (EIE). Toutefois, dans la procédure dont nous venons de tracer les grandes lignes, l'étude des impacts est envisagée à différents niveaux c'est-à-dire lors de la réalisation du plan d'évaluation des sites (PES), du plan d'exécution ainsi que lors du remaniement parcellaire proprement dit (phase d'exécution).

Le **PES**, par son analyse des aspects écologiques, paysagers et agricoles, constitue en quelque sorte la première étape d'une EIE. Il s'agit d'un **inventaire** de la situation de départ.

Le plan d'exécution permet d'identifier clairement les impacts des projets proposés sur l'environnement. Dans cette procédure, les **incidences sont identifiées** au fur et à mesure de la conception des projets, et les **propositions** pour atténuer, éviter ou compenser ces impacts sont intégrées directement dans le plan de paysage. Il s'agit des deux dernières étapes d'une EIE.

L'évaluation des impacts devrait également intervenir dans la phase d'exécution proprement dite de manière à identifier et à appréhender les effets du remembrement parcellaire sur l'environnement.

L'ensemble de la procédure se décline donc ainsi:



4. CONCLUSION

Devant la banalisation des campagnes, la dégradation du patrimoine naturel et culturel; l'évolution de l'agriculture, des aspirations de la société et du milieu rural, des textes internationaux, les lois sur le remembrement de 1970, 1976 et 1978 doivent être revues en profondeur. **Le concept actuel de remembrement est rétrograde et inadapté.** La problématique doit être resituée dans un contexte global, qui déborde largement du seul domaine de l'agriculture. **Une refonte complète des textes de loi ainsi que des objectifs et des moyens** est nécessaire.

Une opération de remembrement, envisageant d'une façon globale toutes les activités propres au milieu rural, pourrait constituer un instrument très efficace grâce aux outils spécifiques au remembrement que sont la mobilité foncière, l'exercice du droit de préemption et la possibilité de restructurer le réseau de chemins et des voies d'écoulement d'eau. Cette conception élargie du remembrement répond d'ailleurs aux exigences de la Politique Agricole Commune qui envisage de lier plus étroitement l'agriculture et le développement rural, dans une perspective de développement durable.

Les pays et région limitrophes ont pris une avance considérable par rapport à la Région wallonne. Il est probable que l'orientation qu'ils ont prise se renforcera au vu des dernières

décisions arrêtées par les autorités européennes. En restant à la traîne, la Région wallonne risque de laisser échapper une occasion réelle de dynamisation et de développement des régions rurales. **L'intérêt des agriculteurs, du milieu naturel et du monde rural est en jeu**